Deutscher Bundestag **Drucksache 14/5983**

14. Wahlperiode 09. 05. 2001

Antrag

der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, Ina Albowitz, Hildebrecht Braun (Augsburg), Rainer Brüderle, Ernst Burgbacher, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Paul K. Friedhoff, Horst Friedrich (Bayreuth), Rainer Funke, Hans-Michael Goldmann, Klaus Haupt, Ulrich Heinrich, Walter Hirche, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Ulrich Irmer, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Günther Friedrich Nolting, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Gerhard Schüßler, Marita Sehn, Dr. Hermann Otto Solms, Carl-Ludwig Thiele, Dr. Dieter Thomae, Dr. Wolfgang Gerhard und der Fraktion der F.D.P.

Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die überkommene Trennung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe ist aufzuheben. Beide Leistungen sind in eine einzige Leistung zu überführen, weil sich die Grundlagen substantiell verändert haben, die Kosten wie auf Verschiebebahnhöfen zwischen den Trägern hin- und hergeschoben werden, das Verfahren ineffektiv ist, für den Empfänger undurchsichtig bleibt und für den Steuerzahler zu teuer ist. Darüber hinaus ist es für Betroffene unwürdig, zwei verschiedenen Behörden für den gleichen Zweck jeweils ihre persönlichsten Daten offenbaren zu müssen.

– Im bestehenden System erhalten Arbeitslose bislang in drei unterschiedlich finanzierte Hilfesystemen Unterstützung: In Form von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Dabei werden Langzeitarbeitslose entweder durch die stärker lohnbezogene Arbeitslosenhilfe oder die rein bedarfsorientierte Sozialhilfe unterstützt. Erstere wird durch den Bund bezahlt, letztere durch die Länder bzw. durch die Kommunen. Langzeitarbeitslose werden damit auf drei verschiedenen Ebenen berücksichtigt: Zum einen ausschließlich im Leistungssystem der Arbeitslosenhilfe, zum anderen sowohl im System von Arbeitslosenhilfe wie auch Sozialhilfe und zuletzt ausschließlich im System der Sozialhilfe. Festzuhalten ist dabei, dass heute gut ein Drittel derer, die Arbeitslosenhilfe beziehen, gleichzeitig ergänzend Sozialhilfe erhalten. Es gibt keine überzeugende Begründung dafür, warum es in Deutschland mehrere steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen für einen Tatbestand, nämlich den der Arbeitslosigkeit, gibt.

– Die Sozialämter zahlten 1999 Sozialhilfe in Höhe von rd. 40 Mrd. DM an rd. 2,8 Millionen Sozialhilfeempfänger. Die Bundesanstalt für Arbeit zahlte Arbeitslosenhilfe in Höhe von rd. 25 Mrd. DM an 1,5 Millionen Empfänger. Dabei fällt auf, dass vom Gesamtvolumen des Sozialsystems – bestehend aus

Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Fördermaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt, Sozialhilfe und der Förderung gesellschaftlicher Ausgaben – von zurzeit rd. 177 Mrd. DM nur rd. 162 Mrd. DM als Leistungen an die Empfänger selbst fließen. Allein die Verwaltung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe verbraucht jährlich rd. 7 Mrd. DM. In diesem durch das Doppelsystem unnötig großen Verwaltungsaufwand verbergen sich erhebliche Einsparmöglichkeiten.

– Beide steuerfinanzierten Leistungen wurden zu Zeiten geschaffen, in denen bei einer Arbeitslosenquote von ca. 0,8 Prozent praktisch Vollbeschäftigung herrschte. Langzeitarbeitslose sollten gemessen an ihrem letzten Lohn durch die Arbeitslosenhilfe ihren Lebensstandard annähernd halten können, während die Sozialhilfe als letztes Netz bedarfsorientiert konstruiert war. Zwar gilt diese unterschiedliche Ausrichtung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Prinzip auch heute noch. Allerdings haben sind die tatsächlichen Verhältnisse, auf die diese unterschiedlichen Ausrichtungen vor 35 Jahren zugeschnitten waren, heute grundlegend verändert. Mit rd. 2,8 Millionen Sozialhilfeempfängern hat sich die Anzahl der Empfänger seit Inkrafttreten des Sozialhilfegesetzes 1962 gut verfünffacht. Die Zahl aller Arbeitslosen ist um weit mehr als das 25fache angestiegen, die Zahl der Arbeitslosenhilfeempfänger um mehr als das 100fache. Schließlich lässt sich die historische Begründung, nach der neben der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld und neben der Fürsorgeleistung Sozialhilfe ein Transfersystem treten sollte, um nach der Aussteuerung durch die Arbeitslosenversicherung nicht unmittelbar der Sozialhilfe anheim zu fallen, aufgrund der viel günstigeren Ausgestaltung der heutigen Sozialhilfe nicht mehr ohne weiteres vertreten.

– Auch bedarf es der zügigen Integration in den Arbeitsmarkt, um die Dauer des Hilfebezuges zu verkürzen. Allein im vergangenen Jahr 2000 betrug diese im Durchschnitt 29,5 Monate. Eine Reduzierung um nur einen Monat hätte die Zahl der Arbeitslosen um 530 000 und die Kosten für Arbeitslosengeld und -hilfe um 10 Mrd. DM gesenkt. Darin noch nicht in Rechnung gestellt sind die mit der Dauer der Arbeitslosigkeit zunehmende Erosion der Arbeits- und Integrationsfähigkeit der Arbeitssuchenden und der Ausfall an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen.

– Belastungen der öffentlichen Kassen entstehen insbesondere durch die „Verschiebetaktiken“ zwischen den Arbeitsämtern und den Sozialämtern. Die Parallelität der Verfahren verleitet die bundeseigenen Arbeitsämter und die kommunalen Sozialämter geradezu, ihre Kosten auf die jeweils andere Seite zu verlagern. Auf Seiten der Sozialhilfeträger schafft sie den Anreiz, Sozialhilfeempfänger für exakt 360 Tage „zu beschäftigen“ und dann ans Arbeitsamt zu verschieben – auf Seiten der Arbeitsämter ist die Motivation, Vermittlungsbemühungen auf Leistungsempfänger der Bundesanstalt für Arbeit zu konzentrieren, oft höher als die nicht belastenden Sozialhilfeempfänger zu vermitteln. So können etwa die Kommunen als Träger der Sozialhilfe Sozialhilfeempfänger im Rahmen der Hilfe zur Arbeit in ein einjähriges versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis bringen, nach dessen Beendigung der dann erneut Arbeitslose Leistungen aus den Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit in Form von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe erhält. Ahnliche Verschiebungen gibt es auch zwischen Sozial- und Wohnungsamt.

– Schließlich führt das zweigliedrige System aus Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Arbeitslose zu Intransparenz. Erhalten Empfänger Leistungen aus zwei Töpfen, können sie den ohnehin für Laien kaum nachvollziehbaren Bewilligungsgang nicht mehr nachvollziehen. Zudem ist unklar, wer als persönlicher Betreuer für den Einzelnen zuständig ist, da zumindest zwei Sachbearbeiter an einem Fall arbeiten. Dies alles in einer Lebenssituation, die ohnehin schwierig genug für den Betroffenen ist. Der Bürgerferne gegenüber den Be-

troffenen auf der einen Seite entspricht ein erhöhter Verwaltungsaufwand für die beteiligten Träger auf der anderen Seite. Die Verwaltung muss durch zwei Systeme, mit zwei Bewilligungsverfahren und zwei Bearbeitern für einen einzigen Anspruchsberechtigten arbeiten. Schließlich kann die Doppelzuständigkeit falsche ökonomische Anreizeffekte für die Träger bewirken: Gerade wenn der Arbeitslose Empfänger von Transferleistungen aus beiden Systemen ist, engagiert sich oft keiner der Träger in ausreichendem Maße für die Arbeitsmarktintegration des Betroffenen. Denn die jeweils nur geringen anteiligen Transferleistungen aus beiden Systemen sind günstiger als den Arbeitslosen zu fördern, zu qualifizieren oder ihn in Arbeit zu vermitteln. Die doppelte Zuständigkeit verstärkt die oftmals als unwürdig empfundene Situation der Bedürftigkeitsprüfung, die auch doppelt durchgeführt wird.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,

die Arbeitslosenhilfe vollständig in die Sozialhilfe zu einem System mit einer Leistung, mit klaren Zuständigkeiten, eingleisigen Verfahren und schlankerer Verwaltung zu überführen, um neue Kräfte für eine bürgerfreundliche Betreuung und bestmögliche Anstrengungen aller Beteiligten zur erneuten Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen freizusetzen. Die Zusammenführung soll dabei von folgenden Leitlinien ausgehen:

Erstens zur Höhe der neuen Leistung: Die Höhe der bisherigen Arbeitslosenhilfe richtet sich nach der Höhe des vorherigen Lohnes, wobei noch eine Bedürftigkeitsprüfung hinzukommt (§ 195 Satz 2 SBG III). Die Sozialhilfe hingegen stellt rein auf den Bedarf des Empfängers ab (§§ 21 ff. BSHG). Aufgrund des nun weiteren Anwendungsbereiches der neuen Leistung wird der Sozialhilfesatz als ihr gemeinsamer Unterstützungssatz empfohlen. Denn wenn der Verlust der letzten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, der zum Arbeitslosenhilfebezug geführt hat, schon länger zurückliegt, wird der Gedanke der Lohnersatzleistung durch den der Bedarfsdeckung überlagert, um die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Dies entspricht auch der abgestuften Zumutbarkeit im Hinblick auf das Einkommen bei einer Arbeitsaufnahme. Darüber hinaus erhält – wie in einem weiteren Antrag der F.D.P. (Bundestagsdrucksache 14/5982) vorgeschlagen – der Sozialhilfeempfänger größere Anreize zur Aufnahme von Arbeit, durch erhöhte Freibeträge und durch langsamer ansteigende Anrechnungssätze.

Zweitens: Die Kriterien zur Aufnahme von Arbeit durch den Empfänger der Ersatzleistungen sind bislang unterschiedlich festgelegt: Während Arbeitslosenhilfebeziehern eine Aufnahme von Arbeit nicht zuzumuten ist, wenn das zu erzielende Arbeitsentgelt erheblich niedriger ist als bisher gewohnt (§ 121 Abs. 3 SGB III), wird vom Sozialhilfeempfänger verlangt, dass er grundsätzlich seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts einsetzen soll (§ 18 BSHG). Hierfür ist ihm jede Arbeit zumutbar, wenn nicht die körperliche oder geistige Eignung fehlt oder etwa die geordnete Erziehung eines Kindes gefährdet wäre. Dieser Regelung ist der Vorzug zu geben, denn sie enthält die größeren Anreize zur Aufnahme von Arbeit. Sie ist nicht nur geeignet, dem Sozialhilfeempfänger eine sinnvolle Beschäftigung zu ermöglichen, sondern wirkt sich auch auf das Einkommen des Empfängers aus, das entsprechend der Eigenleistung aufgestockt werden kann (§ 18 Abs. 5 BSHG).

Drittens: Die Sanktionsmöglichkeiten sind unterschiedlich geregelt: Dem Empfänger von Arbeitslosenhilfe wird generell eine Pflicht zur Beschäftigungssuche vorgeschrieben. Dies wird durch eine Nachweispflicht umgesetzt, bei deren Verletzung der Leistungsanspruch entzogen werden kann (§§ 119 SGB III, § 66 SGB I). Dem Sozialhilfeempfänger kann der Leistungsanspruch um 25 % gekürzt werden, wenn er eine zumutbare Arbeit nicht annimmt bzw. sein Anspruch kann bei weiteren Verstößen auch ganz entfallen (§§ 18 bis 20, 25 BSHG). In der

Praxis erwiesen sich diese Sanktionsmechanismen allerdings bislang als wenig effektiv. Zur Feststellung der Sachlage bedarf es im Einzelfall erheblichen Prüfungsaufwandes. Die Ämter machen bei der Durchführung der vorhandenen Sanktionsmöglichkeiten nur zurückhaltend Gebrauch.

Generell jedoch erscheinen hier die Sanktionsmöglichkeiten der Sozialhilfe als wirkungsvoller, da sie Leistungsempfänger spürbarer zu aktiverem Arbeitsmarktverhalten anregen können. Ergänzend könnte hier über eine Pflicht zum Nachweis von Eigenbemühungen nachgedacht werden, die der Regelung des SGB entspricht. Sind die Empfänger auf ihre Pflicht zur Beschäftigungssuche und ggf. Beschäftigungsannahme hingewiesen und wird zudem eine Nachweispflicht über eigene Initiativen vorgeschrieben, ist es auch praktisch möglich, ohne unangemessenen Verwaltungsaufwand Sanktionen vorzunehmen.

Viertens: Die Entrichtung der Sozialversicherungsbeiträge sind unterschiedlich ausgestaltet. Bisher werden für Arbeitslosenhilfebezieher aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit Beiträge für Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung entrichtet, die sich auf 58 % des der Arbeitslosenhilfe zugrunde liegenden Arbeitsentgelts beziehen (§ 232a Abs. 1 Nr. 2 SGB V, § 166 Abs. 1 Nr. 2a SGB VI, § 20 Abs. 1 Satz 2 SGB XI). Für Sozialhilfeempfänger werden grundsätzlich keine Rentenversicherungsbeiträge geleistet; freiwillige Leistungen können zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt werden; der Hilfesuchende hat auf die Übernahme der Beitragskosten keinen Anspruch, § 14 BSHG. Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge werden nach Einzelfallprüfung entweder gemäß § 13 BSHG übernommen oder aber Leistungen ersatzweise durch die Zahlung von Krankenhilfe nach § 37 BSHG finanziert.

Im Hinblick auf Kranken- und Pflegeversicherung wäre eine Gleichbehandlung von ehemaligen Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfängern sinnvoll. Die Absicherung sämtlicher Sozialhilfeempfänger über kostendeckende, durch die Sozialämter zu finanzierende Beiträge würde dazu beitragen, die gesamtgesellschaftliche Aufgabe einer Absicherung dieses Personenkreises für den Krankheits- bzw. Pflegefall über Steuermittel sicherzustellen. Gleichzeitig würde für die Sozialämter Planungssicherheit hinsichtlich der entstehenden Ausgaben geschaffen. Wie bei der bisherigen Sozialhilfe sollten grundsätzlich keine Rentenversicherungsbeiträge entrichtet werden. Während dies für Empfänger, die nicht arbeitsfähig sind, systemgerecht ist, stellt dies für arbeitsfähige Empfänger einen – allerdings durch Übergangsfristen abgefederten – Einschnitt dar, wenn sie bisher Arbeitslosenhilfe bezogen. Dieser erscheint jedoch gerechtfertigt im Verhältnis zu arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern, die oft aus nur zufälligen Gründen in das andere System gelangten und so diese Beiträge nicht erhalten. Um den Anreiz, in das Erwerbsleben zurückzukehren zu stärken, könnten für diejenigen Hilfeempfänger, denen innerhalb einer bestimmten Zeit der Sprung in den ersten Arbeitsmarkt gelingt, die Rentenversicherungsbeiträge rückwirkend übernommen werden.

Fünftens: Bei der Eingliederung der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe in kommunaler Trägerschaft muss das Konnexitätsprinzip im Hinblick auf die Kommunen strikt beachtet werden: Es dürfen keine zusätzlichen Aufgaben ohne gleichzeitiges Zurverfügungstellen der dazu erforderlichen Finanzierungsmittel übertragen werden.

Bund und Kommunen dürfen mit den finanziellen Folgen der Arbeitslosigkeit nicht stärker als gegenwärtig belastet werden. Die durch den Wegfall der Arbeitslosenhilfe sowie weiterer Personalkosten ersparten Leistungen muss der Bund den Kommunen einen – je nach ihren Aufwendungen – jährlich im Voraus festgelegten Betrag geben, so dass ein Budgetsystem mit dem Anreiz zum sparsamen Haushalten geschaffen wird. Dieser, den Kommunen jährlich im Voraus vom Bund zu überweisende Pauschalbetrag, sollte sich an den Bundesausgaben für die Arbeitslosenhilfe im letzten Jahr vor der Reform richten. Die Zuteilung

sollte sich an den lokalen Langzeitarbeitslosen- und Vakanzquoten orientieren und an die Hilfe zur Arbeit gebunden sein. Diese Zweckbindung sollte so allgemein gehalten werden, dass sie den Kommunen möglichst viel Spielraum bei der Ausgestaltung der Hilfe zur Arbeit einräumt und den Wettbewerb um die best practices zwischen den Kommunen fördert.

Kennzeichen dieses gleichzeitigen und dauerhaften föderalen Finanzausgleichs wäre auch, dass die Städte und Gemeinden nicht verbrauchte Mittel, etwa weil sie besonders viele Menschen vermittelt haben, behalten können. Gleichzeitig müssen sie Unterdeckungen aus ihren Haushalten begleichen. Die Kommunen haben damit ein unmittelbares fiskalisches Interesse, Hilfeempfänger nachhaltig und zügig in den Arbeitsmarkt zu integrieren und ihre Nähe zum Arbeitsmarkt, insbesondere dem für die Eingliederung Langzeitarbeitsloser wichtigen personenbezogenen Dienstleistungssektor vor Ort sowie ihre soziale Infrastruktur (Kindergärten, Schuldner- und Familienberatung, Netzwerke) noch stärker zu nutzen.

Während die Kommunen vor Ort im persönlichen Kontakt die Leistungsempfänger betreuen und deren Bemühungen zur erneuten Arbeitsmarktintegration kontrollieren, soll es grundsätzlich dabei bleiben, dass auch weiterhin Beratung, arbeitsfördernde Maßnahmen und Arbeitsplatzvermittlung durch die örtlichen Arbeitsämter des Bundes vollzogen werden, damit dieser nicht aus der Verantwortung für die Arbeitsmarktintegration entlassen wird. Schließlich ist hier zu erwägen, die Vermittlungsdienste beider Verwaltungen mittelfristig zusammenzulegen oder wenigstens räumlich zu verzahnen, wo immer dies möglich ist.

Berlin, den 8. Mai 2001

Dirk Niebel
Dr. Irmgard Schwaetzer
Dr. Heinrich L. Kolb
Ina Albowitz
Hildebrecht Braun (Augsburg)
Rainer Brüderle
Ernst Burgbacher
Jörg van Essen
Ulrike Flach
Paul K. Friedhoff
Horst Friedrich (Bayreuth)
Rainer Funke
Hans-Michael Goldmann
Klaus Haupt
Ulrich Heinrich
Walter Hirche
Birgit Homburger
Dr. Werner Hoyer
Ulrich Irmer
Gudrun Kopp
Jürgen Koppelin
Günther Friedrich Nolting
Hans-Joachim Otto (Frankfurt)
Detlef Parr
Dr. Edzard Schmidt-Jortzig
Gerhard Schüßler
Marita Sehn
Dr. Hermann Otto Solms
Carl-Ludwig Thiele
Dr. Dieter Thomae
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333